

O DIREITO SANCIONADOR ELEITORAL E AS GARANTIAS PROCESSUAIS MÍNIMAS: UMA ANÁLISE SISTEMÁTICA A PARTIR DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

Wallace Corbo¹

Caroline Scanci da Silva²

Gabrielle de Sousa Silva³

1. Introdução

A aplicação do chamado Direito Eleitoral sancionador se situa no cerne das competências atribuídas à Justiça Eleitoral (JE) no ordenamento constitucional de 1988. Partindo-se da premissa de que compete à JE a organização e fiscalização de eleições justas, livres e democráticas, a essa estrutura de Justiça é atribuída igualmente a função de apurar a prática de ilícitos eleitorais que indevidamente interferem no desenvolvimento de tal processo democrático. Tratando-se da apuração de ilícitos com a conseqüente aplicação de sanções de gravidade inequívoca – de que é exemplo a própria inelegibilidade –, não há dúvidas de que a condução do processo eleitoral sancionador exige o resguardo das garantias processuais que são corolário do próprio Estado de direito⁴. Se, por um lado, seria difícil argumentar pela não incidência do devido processo legal e dos direitos ao contraditório e à ampla defesa ao processo sancionador eleitoral; por outro, a definição específica quanto a que significam tais direitos no âmbito do processo eleitoral sancionador tem sido menos clara⁵.

Na linha de um esforço de sistematização da disciplina difusa e dispersa do Direito Eleitoral sancionador, o objetivo deste artigo é identificar como o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) vem interpretando e aplicando as garantias processuais a essa seara jurídica, a partir de uma análise indutiva extraída de pesquisa jurisprudencial realizada no banco de dados da Corte. O resultado dessa análise permite, então, avançar para a formulação de reflexões e

¹ Doutor e mestre em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito Rio).

² Pós-graduanda em Direito Público e Privado pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (Emerj). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Advogada.

³ Bacharel em Direito pela UFRJ. Advogada.

⁴ Por esta razão, Leonardo Greco, referindo-se às garantias processuais, afirma: “Foram a constitucionalização e a internacionalização dos direitos fundamentais, particularmente desenvolvidas na jurisprudência dos tribunais constitucionais e das instâncias supra-nacionais de Direitos Humanos, como a Corte Européia de Direitos Humanos, que revelaram o conteúdo da tutela jurisdicional efetiva como direito fundamental, minudenciado em uma série de regras mínimas a que se convencionou chamar de garantias fundamentais do processo, universalmente acolhidas em todos os países que instituem a dignidade da pessoa humana como um dos pilares do Estado Democrático de Direito” (GRECO, 2002, p. 11-12).

⁵ Nesse sentido, ao tratar do direito processual eleitoral, Gustavo Bohrer Paim identifica “a ausência de uma sistematização legislativa, com a existência de esparsos e desordenados diplomas legais”, o que, segundo o autor, “torna difícil a cognoscibilidade da disciplina” (PAIM, 2015, p. 356).

propostas voltadas a assegurar uma (re)organização estruturada da disciplina, com foco na uniformidade, na sistematicidade e na racionalidade do sistema.

2. Considerações teóricas iniciais acerca da incidência das garantias processuais ao processo sancionador eleitoral

Falar em processo eleitoral sancionador implica remeter a uma pluralidade de normas jurídicas e espécies processuais previstas de maneira dispersa no âmbito do Direito Eleitoral. Com efeito, a disciplina jurídica do Direito Eleitoral é composta por uma série de diplomas normativos gerais (a exemplo do Código Eleitoral) e específicos (como a Lei de Inelegibilidade) que, apesar de não serem elaborados com a necessária sistematicidade, se complementam para formar o arcabouço jurídico que dá aso à atuação da JE⁶. A despeito da dispersão normativa da disciplina, alguns conceitos básicos auxiliam a compreensão do tema objeto deste estudo⁷.

O primeiro conceito consiste nos ilícitos eleitorais, previstos nos diversos diplomas normativos, que podem ostentar a natureza de ilícitos criminais ou ilícitos de natureza não criminal. No primeiro grupo de ilícitos eleitorais, situam-se as condutas tipificadas, por exemplo, nos arts. 289 e seguintes do Código Eleitoral. Trata-se de normas de natureza penal que tutelam bens jurídicos por meio da criminalização de condutas atentatórias a bens jurídicos tidos por penalmente relevantes para o legislador. Contudo, os ilícitos penais não esgotam os ilícitos eleitorais. Diversas práticas atentatórias ao processo eleitoral podem não corresponder a uma conduta tipificada criminalmente, mas ainda assim merecer a resposta sancionatória do direito⁸. Trata-se, então, dos ilícitos eleitorais de natureza não criminal. Essas práticas, a despeito de não serem criminalizadas, ensejam a aplicação de sanções de natureza não criminal, como a inelegibilidade decorrente do abuso do poder político ou do poder econômico (Lei de Inelegibilidade, art. 1º, I, *d*).

O segundo conceito consiste na ideia de processo sancionador eleitoral. Da forma como o compreendemos neste estudo, o processo sancionador eleitoral consiste em todo instrumento processual tendente à apuração de infrações eleitorais de natureza não criminal e que possa

⁶ É esta a constatação de Elaine Harzheim Macedo: “[o] sistema eleitoral, hoje, é regido, em apertada síntese, pelo Código Eleitoral, que data de 1965 e na ausência de outro diploma foi recepcionado pela Constituição de 1988, por Lei Complementar que trata das inelegibilidades dos candidatos, conforme exigência da própria CF, e por leis que sobrevieram no tempo, adequando-se à nova realidade do quadro político (direito de eleger e de ser eleito, que são direitos políticos fundamentais conforme CF), tais como a Lei das Eleições, de 1997, e a Lei dos Partidos Políticos, de 1995” (MACEDO, 2013, p. 13.873).

⁷ Para uma definição mais profunda dos conceitos aqui expostos, confira-se (CUNHA; BASTOS JUNIOR, p. 66).

⁸ Confira-se: “Sob esta rubrica, reúne-se um conjunto muito dispar de condutas qualificadas como ilícitas, em face das quais são cominadas sanções de diferentes matizes e intensidades caracterizadas pela restrição ao exercício de direitos, pela cominação de multa, pela cassação de registro e/ou de diploma e, ainda, pela sanção de inelegibilidade” (CUNHA; BASTOS JUNIOR, 2019, p. 263).

culminar na aplicação de sanções de natureza não criminal aos particulares⁹. O processo sancionador eleitoral pode se desenvolver por meio de diversas espécies de ações previstas na legislação eleitoral e regidas subsidiariamente pelo Código de Processo Civil.

O terceiro conceito relevante para nossa pesquisa é o de garantias processuais. A distinção tradicional entre direitos e garantias pode ser sintetizada, sem prejuízo do profícuo debate doutrinário, na distinção entre as faculdades e os bens jurídicos materialmente tutelados pelo ordenamento jurídico (direitos) e os instrumentos que asseguram processualmente o gozo de tais faculdades e o acesso a tais bens jurídicos diante de sua violação presente ou iminente (garantias)¹⁰. Nesse sentido, ao passo que a elegibilidade constitui direito assegurado nas condições previstas pelo art. 14 da Constituição Federal, sua proteção somente é possível uma vez que se assegure o exercício do contraditório e da ampla defesa aos indivíduos ameaçados de inelegibilidade, acessando todos os instrumentos do devido processo legal.

Não se descuida aqui do fato de que cada um dos conceitos definidos nesta oportunidade poderia ensejar um ampliado debate teórico, tanto no campo do Direito Eleitoral quanto no âmbito do Direito Constitucional. Sem prejuízo disso, assentando-se os sentidos básicos dos conceitos de ilícitos eleitorais, de processos sancionadores tendentes a apurá-los e de garantias processuais que devem ser respeitadas nesses processos, podemos passar à pergunta que ocupa a centralidade deste estudo: de que forma as garantias processuais devem ser asseguradas no processo sancionador eleitoral que apura a prática de tais ilícitos?

A pergunta demonstra sua relevância na medida em que, como visto, o Direito Eleitoral carece de uma regulamentação normativa coesa, notadamente quanto ao desenvolvimento dos processos sancionadores no âmbito da JE. É certo que a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil¹¹ pode assegurar diretrizes gerais de atenção às garantias processuais – que são, na jurisdição cível, concretizadas por esse diploma processual. Nada obstante, as particularidades da disciplina eleitoral – aqui se incluindo tanto a sua submissão a um ramo especializado da justiça federal como também a própria natureza dos bens jurídicos sujeitos a tais processos – exigem maior esforço analítico capaz de identificar se tais garantias se concretizam de maneira específica nesses processos e como.

⁹ De modo semelhante, tratando especificamente da realidade mexicana, veja-se: “*El derecho sancionador electoral se encuentra constituido (en sentido objetivo), por el conjunto de normas jurídicas de derecho público interno, pertenecientes al ius puniendi, que definen las faltas electorales y las sanciones con las cuales están conminadas, mismas que se imponen a los sujetos exclusivamente señalados por las mismas*” (RANGEL, 2012, p. 37).

¹⁰ Rui Barbosa, citado por José Afonso da Silva, já distinguia os direitos das garantias, ensinando que existem “nos textos da lei fundamental, as disposições meramente declaratórias, que são as que imprimem existência legal aos direitos reconhecidos, e as disposições assecuratórias, que são as que, em defesa dos direitos, limitam o poder. Aquelas instituem os direitos; estas, as garantias: ocorrendo não raro juntar-se, na mesma disposição constitucional, ou legal, a fixação da garantia, com a declaração do direito” (BARBOSA, 1978, p. 124 *apud* SILVA, 2013, p. 415).

¹¹ Art. 15, Código de Processo Civil. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente. (BRASIL, 2015).

Nos itens seguintes, apresentamos a metodologia empregada na pesquisa que se desenvolveu com o fim de aferir a tradução das garantias processuais no processo sancionador eleitoral, avançando-se, em seguida, para a apresentação e análise crítica dos resultados desta pesquisa.

3. Premissas metodológicas da pesquisa junto ao TSE

Para analisar como as garantias processuais têm sido traduzidas pela JE no âmbito de processos administrativos sancionadores, voltamo-nos para a pesquisa jurisprudencial no sistema de pesquisa do TSE, no qual foram inseridas palavras-chave que definem os recortes da pesquisa dentro do escopo conceitual apresentado anteriormente. Destaca-se que, por certo, a pesquisa restrita ao TSE, nesse recorte temporal, não dá conta da totalidade dos casos julgados pela estrutura eleitoral da Justiça no Brasil. Nada obstante, com esse levantamento, foi possível apurar os entendimentos mais recentes do órgão de cúpula dessa estrutura judiciária, permitindo uma primeira análise compreensiva da questão. A seguir, apontam-se os parâmetros utilizados na pesquisa:

- a. “processo sancionador eleitoral” não criminal;
- b. “direito sancionador eleitoral” não criminal;
- c. “processo eleitoral sancionador” não criminal;
- d. “direito eleitoral sancionador” não criminal;
- e. “processo sancionador” não criminal;
- f. “direito sancionador” não criminal;
- g. “garantias processuais” não criminal;
- h. “devido processo legal” não criminal;
- i. “contraditório” não criminal;
- j. “ampla defesa” não criminal.

Veja-se que o conectivo “não” foi utilizado de forma a limitar a pesquisa às questões não relacionadas às repercussões criminais das garantias processuais sob análise. Ainda, o marcador aspas (“”) aplicado às diversas expressões elencadas permite abarcar as referências específicas a tais expressões, permitindo a análise dos acórdãos pertinentes à pesquisa.

A ferramenta do TSE diferencia resultados em grupos: de um lado, as “decisões em destaque”; de outro, todo o conjunto de acórdãos. Confira-se o resultado das pesquisas nesses grupos, em termos numéricos:

Parâmetros de pesquisa	TSE (decisões em destaque)	TSE
“processo sancionador eleitoral” não criminal	0	0
“direito sancionador eleitoral” não criminal	0	0
“processo eleitoral sancionador” não criminal	0	0
“direito eleitoral sancionador” não criminal	6	28
“processo sancionador” não criminal	0	0
“direito sancionador” não criminal	4	18
“garantias processuais” não criminal	9	17
“devido processo legal” não criminal	18	41
“contraditório” não criminal	50	85
“ampla defesa” não criminal	43	81

Destaca-se que, nessa análise, os termos de pesquisa mais amplos – itens *h*, *i* e *j* – foram empregados apenas em pesquisa com recorte temporal definido – de 1º de janeiro de 2020 a 25 de março de 2021 –, de forma a viabilizar a análise detida dos julgados. Ainda, diante desses resultados, foram analisadas todas as decisões monocráticas, os acórdãos identificados na pesquisa resultante dos itens *a* a *f*, bem como os acórdãos em destaque referentes aos itens *g*, *h*, *i* e *j*.

4. O tratamento das garantias processuais na jurisprudência do TSE: multiplicidade de questões, assistemática e necessidade de tratamento uniformizador

A despeito do dever de uniformização das orientações jurisprudenciais, há muito alardeado pela doutrina¹² e pela própria jurisprudência, é certo que a atividade dos tribunais no julgamento cotidiano de questões diversas impede um tratamento sistemático de temas com repercussões amplas como o que envolve as garantias processuais. A despeito disso, a análise dos resultados da pesquisa de acordo com os parâmetros supramencionados demonstra que o tema das garantias processuais no âmbito do processo sancionador eleitoral carece de qualquer uniformidade, clareza metodológica ou sistematicidade mínimas.

Excluídos de consideração os acórdãos em que as palavras-chave foram meramente mencionadas, sem relevância para o julgamento final, foi possível extrair 22 acórdãos em que o TSE teceu considerações acerca da interpretação adequada das garantias processuais no âmbito eleitoral. Nesse sentido, foi possível extrair da pesquisa o correspondente número

¹² Cf. Mesquita (1986).

de teses jurídicas – é dizer, de formulações específicas acerca da interpretação de tais garantias conforme aplicada em determinado caso. Não significa dizer que tais teses sejam necessariamente corretas nem se pretende aqui qualificá-las como “precedentes” – condição que apenas poderão ostentar casos que efetivamente venham a guiar o Tribunal futuramente¹³. Para os fins deste trabalho, tais teses são relevantes de forma a verificar precisamente como a aplicação das garantias processuais é realizada, quando não retoricamente, sem maiores preocupações de coordenação entre seus conteúdos normativos. Confira-se:

<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 0600305-68.2018.6.19.0000/RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, data de julgamento 30/5/2019.</p>	<p>Não viola as garantias processuais a condenação baseada em vídeo corroborativo de gravação inserida na petição inicial, anexado aos autos posteriormente, desde que não haja prejuízo à defesa.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 0000672-78.2016.6.19.0076/RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, data de julgamento 27/9/2018.</p>	<p>A garantia do acesso aos autos da ação de investigação judicial afasta a nulidade de condenação baseada em provas produzidas em processo cautelar no qual o condenado não tenha figurado no polo passivo porque, no momento da propositura da ação cautelar, não se encontravam identificados os participantes da fraude.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Agravo Regimental em Prestação de Contas nº 0000905-16.2011.6.00.0000/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Luiz Fux, data de julgamento 16/6/2016.</p>	<p>A ausência de citação e intimação efetiva de representantes de partidos políticos em ação que, ao julgar prestação de contas, impõe o pagamento de multa em razão de recursos de origem não identificada não gera nulidade por cerceamento de defesa, uma vez que a determinação alcança apenas a esfera jurídica do partido.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 0000748-16.2016.6.19.0040/RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, data de julgamento 25/9/2018.</p>	<p>Não viola as garantias processuais a utilização de depoimentos colhidos em procedimento investigatório repetidos em juízo com a presença da defesa. A declaração da nulidade, nesse caso, depende da demonstração de prejuízo para a defesa e de ofensa efetiva aos princípios e garantias processuais.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Embargos de Declaração em Recurso Especial Eleitoral nº 0000670-73.2012.6.24.0088/SC, Tribunal Pleno, rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, data de julgamento 21/5/2015.</p>	<p>A falta de garantia de acesso a diálogos captados em interceptação telefônica viola os princípios do contraditório e da ampla defesa.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Recurso Ordinário nº 0007969-49.2014.6.26.0000/SP, Tribunal Pleno, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, data de julgamento 21/3/2017.</p>	<p>A legitimidade da aplicação de pena de multa pela prática da conduta vedada pelo art. 73, inciso IV, da Lei nº 9.504/1997 depende da produção de provas robustas de sua prática, tendente a afetar a isonomia entre candidatos, sendo insuficiente a condenação com base apenas em provas testemunhais.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 0000102-94.2016.6.19.0043/RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, data de julgamento 7/2/2017.</p>	<p>Considera-se <i>extra petita</i> e juridicamente inválida, por violação às garantias processuais, a sentença que indefere o pedido de registro de candidatura pela verificação da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea I, da Lei Complementar nº 64/1990 com base em conclusões que não podem ser extraídas dos fatos narrados na sentença condenatória por ato de improbidade administrativa proferida pelo juízo comum.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Mandado de Segurança nº 0602042-66.2020.6.00.0000/SP, Tribunal Pleno, rel. Min. Mauro Campbell Marques, data de julgamento 11/3/2021.</p>	<p>É nula a decisão que concede tutela de urgência para suspender a diplomação de candidatos eleitos por partido investigado por fraude no registro de candidaturas femininas fictícias para fins da cota de gênero. A decisão possui efeitos idênticos ao de sentença condenatória por fraude e, na prática, antecipa a cassação de diploma, providência que só pode ser adotada após instrução que demonstre a ocorrência inequívoca do ilícito, assegurado o contraditório.</p>

¹³ Os precedentes judiciais, como entendemos neste trabalho, consistem no “resultado da densificação de normas estabelecidas a partir da compreensão de um caso e suas circunstâncias fáticas e jurídicas” (ZANETI JUNIOR, 2017, p. 328).

<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 0600597-58.2020.6.19.0105/RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, data de julgamento 11/3/2021.</p>	<p>A ausência, nos autos, do inteiro teor de acórdão condenatório prolatado pelo Tribunal de Contas em ação na qual se discute a incidência da cláusula de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990 não viola os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, se não comprovado prejuízo para a defesa.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Embargos de Declaração no Recurso Especial Eleitoral nº 0600345-20.2020.6.26.0183/SP, Tribunal Pleno, rel. Min. Sérgio Silveira Banhos, data de julgamento 11/3/2021.</p>	<p>Não é possível o conhecimento de recurso especial com base em alegação de que o fato superveniente, qual seja o julgamento de procedência de ADI, que anulou decreto legislativo que acolheu pedido de anulação do decreto de reprovação das contas, deveria ser considerado para fins de aferição da incidência de causa de inelegibilidade ainda no processo de pedido de registro de candidatura, se a alegação foi expressa tão somente em preliminar de nulidade do acórdão regional.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 0600283-62.2020.6.26.0382/SP, Tribunal Pleno, rel. Min. Edson Fachin, data de julgamento 25/2/2021.</p>	<p>Considera-se nula a decisão que indefere pedido de registro de candidatura em razão de causa de inelegibilidade suscitada em parecer ministerial, sem que tenha sido oportunizada manifestação posterior por parte da defesa, de modo que alegação de que é possível a apresentação de documentos em sede recursal não afasta o prejuízo à defesa.</p> <p>O reconhecimento, de ofício, de causa de inelegibilidade ou de ausência de condição de elegibilidade depende da garantia ao contraditório e à ampla defesa.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 0000290-66.2016.6.24.0102/SC, Tribunal Pleno, rel. Min. Alexandre de Moraes, data de julgamento 25/2/2021.</p>	<p>Não há nulidade de decisão que, ao deferir a medida de interceptação telefônica, fundamenta-se em outros elementos de informação colhidos durante o procedimento investigatório, além de denúncia anônima.</p> <p>É válida a condenação que, além dos elementos colhidos em procedimento investigatório policial, considera provas confirmadas em juízo sob o crivo do contraditório, como os depoimentos das testemunhas e dos próprios réus, perícia realizada em aparelhos celulares e documentos apreendidos na residência dos acusados.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Recurso Ordinário Eleitoral nº 0601403-89.2018.6.01.0000/AC, Tribunal Pleno, rel. Min. Edson Fachin, data de julgamento 22/9/2020.</p>	<p>O efeito interruptivo dos embargos de declaração deve incluir as alegações finais para assim garantir a ampla defesa e o contraditório, uma vez que a última manifestação prévia à solução do mérito deve ser efetivada sem que existam questões de forma ou de fundo pendentes.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº 0000663-92.2015.6.26.0000/SP, Tribunal Pleno, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, data de julgamento 21/11/2017.</p>	<p>Ser mero beneficiário de uso indevido de meios de comunicação não é suficiente para sanção de inelegibilidade.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Representação nº 0000008-46.2015.6.00.0000/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Herman Benjamin, data de julgamento 9/6/2017.</p>	<p>Não demonstra reverência aos ditames do Direito a atividade sancionadora que se afastar do plexo das garantias que resguardam a pessoa processada contra excessos ou demasias dos agentes operadores da repressão.</p> <p>O juiz eleitoral, ao exercer o seu poder-dever de iniciativa probatória na busca da verdade real, precisa observar os freios impostos pela Constituição, quanto à duração razoável do processo, pela legislação eleitoral, quanto ao <i>prazo decadencial</i> das ações eleitorais (art. 97-A da Lei 9.504/97), e pelo Código de Processo Civil no que concerne ao princípio da congruência.</p> <p>Não se pode punir única e exclusivamente o agente por ocupar função no cenário político nacional, mas a partir somente de íntima convicção de culpa. Não se deve punir o imputado pelo fato de ele ser, mas somente pelo fato de ele fazer. Orientação que adverte dessa parêmia garantística põe em risco geral a segurança dos direitos das pessoas, atingindo relações que vão além das partes e do contexto desse julgamento.</p> <p>Prova testemunhal singular, quando exclusiva, não será aceita nos processos que possam levar à perda do mandato.</p>

<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Recurso Especial Eleitoral nº 0600388-72.2020.6.26.0080/SP, Tribunal Pleno, rel. Min. Mauro Campbell Marques, data de julgamento 25/2/2021.</p>	<p>As causas de inelegibilidade do art. 11, § 10, da Lei nº 9.504/1997 podem ser aferidas até o pleito eleitoral, não se limitando ao momento de formalização do registro de candidatura, resguardados o contraditório e a ampla defesa.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Recurso Especial Eleitoral nº 0001705-94.2016.6.19.0176/RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Luis Felipe Salomão, data de julgamento em 2/2/2021.</p>	<p>A possibilidade de apreciação de fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções e da prova produzida, atentando para circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral para o convencimento judicial de que trata o art. 23 da Lei Complementar nº 64/1990, está limitado pelas garantias processuais da ampla defesa e do contraditório, não podendo, assim, o abuso de poder ser configurado por fato não suscitado e não discutido.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Recurso Especial Eleitoral nº 0600119-95.2020.6.24.0045/SC, Tribunal Pleno, rel. Min. Mauro Campbell, data de julgamento 18/12/2020.</p>	<p>O indeferimento de prova testemunhal, quando necessária para demonstrar desincompatibilização de cargos para registro de candidatura do art. 1º, II a VII, da Lei Complementar nº 64 /1990, ofende o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Recurso Especial Eleitoral nº 0600236-06.2020.6.05.0081/BA, Tribunal Pleno, rel. Min. Mauro Campbell Marques, data de julgamento 14/12/2020.</p>	<p>A anulação do decreto que rejeita as contas do chefe do Poder Executivo pela própria Casa Legislativa que o editou, em razão da existência de violação à garantia constitucional do devido processo legal, afasta a incidência da causa de inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990, haja vista que não decorre de critérios meramente políticos, de conveniência e oportunidade, próprios do instituto da revogação.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 0601156-80.2018.6.20.0000/RN, Tribunal Pleno, rel. Min. Edson Fachin, data de julgamento 15/10/2020.</p>	<p>A ausência da notificação do prestador de contas para se manifestar acerca de novas irregularidades acrescidas no parecer conclusivo enseja a nulidade da decisão que desaprovou as contas do candidato.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR TRIBUNAL, Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº 0602276-50.2018.6.24.0000/SC, Tribunal Pleno, rel. Min. Sérgio Silveira Banhos, data de julgamento 1º/7/2020.</p>	<p>Os depoimentos testemunhais colhidos em sede extrajudicial devem ser corroborados por demais provas reunidas na fase judicial, sob o manto das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Nesse sentido, as declarações prestadas apenas em fase inquisitorial não constituem prova suficiente para condenação por compra de votos ou abuso de poder, porquanto produzidas de forma unilateral e sem observância ao contraditório e à ampla defesa, e, por isso, requerem outros elementos.</p>
<p>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Agravo Regimental em Recurso Extraordinário em Agravo de Instrumento nº 0000927-16.2016.6.26.0052/SP, Tribunal Pleno, rel. Min. Rosa Weber, data de julgamento 27/4/2020.</p>	<p>Não apresenta repercussão geral recurso extraordinário que, tendo por objeto a obrigatoriedade de observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, nos casos de indeferimento de pedido de produção de provas em processo judicial, versa sobre tema infraconstitucional.</p>

A análise de cada um dos acórdãos e suas correspondentes teses, sintetizadas na tabela anterior, permite atingir algumas conclusões iniciais sobre o tema.

Em primeiro lugar, como seria possível esperar, dadas a assistemática e a dispersão do direito processual eleitoral, diversas das teses que aplicam ou fazem menção às garantias processuais no âmbito do processo sancionador são genéricas quanto à matéria eleitoral. É dizer, diversas das soluções propostas pelo TSE diante de casos levados a seu julgamento decorrem de formulações extraídas das garantias processuais que não se voltam especifica ou exclusivamente para a matéria eleitoral, mas que seriam, sim, aplicáveis a quaisquer processos cíveis em geral. Essa conclusão não surpreende, na medida em que o direito processual eleitoral implica a aplicação subsidiária do Direito Processual cível ou, quando cabível, criminal, a

permitir a migração das garantias processuais já assentadas em outras espécies processuais também para a discussão própria da JE¹⁴.

Por outro lado, não se pode ignorar que o Direito Eleitoral é dotado de finalidades específicas¹⁵ – de relevância axiológica inequívoca – que impõem uma reflexão crítica acerca dessa primeira conclusão. Afinal, não deve haver nada de específico nas garantias processuais voltadas à tutela dos direitos políticos que são sustentáculo do Estado democrático de direito? Em larga medida, a resposta jurisprudencial parece ser negativa, levando ao tratamento genérico (ou mesmo retórico) do tema, por mera importação de conceitos advindos de outras áreas do Direito (que lidam com questões de menor primazia axiológica). Diversos casos apontam, contudo, em sentido oposto.

Com efeito, uma segunda conclusão que se extrai dos julgados analisados é que, em diversas situações, as garantias processuais são interpretadas pela JE tendo por parâmetro interpretativo precisamente o peso axiológico dos direitos em jogo. Exemplo disso são os diversos julgados que tratam dos *standards* de prova exigidos pelos julgadores para fins de aplicação de sanções graves, a exemplo das inelegibilidades. O afastamento das provas indiciárias ou circunstanciais, nesses casos, e a exigência de robustez e de atenção máxima ao contraditório e à ampla defesa demonstram que o direito processual eleitoral pode encontrar um caminho importante na formulação de um sistema de garantias¹⁶ que não seja meramente aplicado a partir da ótica de outras disciplinas, por subsidiariedade, mas pela sua própria ótica, determinada pelos seus próprios princípios estruturantes.

5. Conclusões

A pesquisa aqui desenvolvida insere-se em um esforço de sistematização das normas eleitorais. Essa sistematização, para ser efetiva, precisa ir além de uma mera reunião de informações – é necessário e imprescindível apontar as insuficiências pelas quais o Direito e a Justiça Eleitorais vêm enfrentando os problemas de nossa democracia representativa, de modo a propor soluções que garantam segurança jurídica e unidade interpretativa, com a proteção dos direitos políticos e dos bens jurídicos caros ao sistema eleitoral. No campo das garantias processuais, o caminho em direção a esse objetivo ainda é incipiente. O tratamento das garantias pelo TSE, da forma como analisada, dá-se, em geral, de forma pontual, retórica, genérica e

¹⁴ Assim: “[E]m matéria processual eleitoral, de conteúdo não penal, em razão de a legislação eleitoral não ser exaustiva em termos de normas instrumentais, se pode utilizar, subsidiariamente, o Código de Processo Civil, naquilo que não for conflitante. Já, em se tratando de matéria processual penal eleitoral, utiliza-se, subsidiariamente, o Código de Processo Penal, conforme disciplina o art. 364 do Código Eleitoral” (PAIM, 2015, p. 356).

¹⁵ Conforme ensina Omar Chamon, “[c]uida-se de instrumento para a efetiva democracia, ou seja, estuda-se a influência da vontade popular na atividade estatal” (CHAMON, 2006, p. 21).

¹⁶ É particularmente útil a ideia de “sistema de garantias” em Luigi Ferrajoli. Para o jurista italiano, “*respecto a la tradición iuspositivista clásica, la razón jurídica actual tiene la ventaja derivada de los progresos del constitucionalismo del siglo pasado, que le permiten configurar y construir hoy el derecho – bastante más que en viejo Estado liberal – como un sistema artificial de garantías constitucionalmente preordenado a la tutela de los derechos fundamentales*” (FERRAJOLI, 2010, p. 18-19).

assistemática. As garantias processuais são aplicadas, por vezes, a partir de interpretações desenvolvidas em outras disciplinas jurídicas, muito embora tenham por objeto relações jurídicas de Direito material profundamente distintas daquelas reguladas pelo Direito Eleitoral. Nesse sentido, revela-se oportuna a estruturação, seja pela construção jurisprudencial, seja pela edição de atos normativos específicos, de um sistema de garantias processuais eleitorais que dê conta dos bens jurídicos tutelados no âmbito dos processos sancionadores eleitorais. A formulação de normas gerais a estruturarem esses processos e a previsão de garantias mínimas a guiarem toda a JE por certo poderão contribuir para a formação de um efetivo sistema normativo eleitoral robusto, a assegurar a justiça e a racionalidade de nosso processo democrático.

Referências

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17.3.2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

CHAMON, Omar. **Direito eleitoral**. São Paulo: Método, 2006.

CUNHA, Amanda Guimarães da; BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pinto. A natureza jurídica sancionatória dos ilícitos eleitorais “não criminais”. *In*: MORAES FILHO, José Filomeno de; TORRES, Vivian de Almeida Gregori (Org.). **Teorias da democracia, direitos políticos e filosofia do Estado**. Florianópolis: CONPEDI, p. 262-281, 2019.

FERRAJOLI, Luigi. **Derechos y garantías: la ley del más débil**. 7. ed. Madri: Editorial Trotta, 2010.

GRECO, Leonardo. Garantias fundamentais do processo: o processo justo. *In*: **Novos Estudos Jurídicos**, ano 7, n. 14, p. 9-68, abr. 2002.

MACEDO, Elaine Harzheim. A função normativa da justiça eleitoral brasileira no quadro da separação de poderes. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, Lisboa, ano 2, n. 12, p. 13.871-13.884, dez. 2013. Disponível em: <https://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/11441>. Acesso em: 25 ago. 2021.

MESQUITA, José Ignácio Botelho de. Da uniformização da jurisprudência – uma contribuição para seu estudo. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 613, p. 15-20, nov. 1986.

PAIM, Gustavo Bohrer. **Direito Processual Eleitoral? Por uma processualidade do direito eleitoral**. 2015. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/127929>. Acesso em: 25 ago. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

RANGEL, Osiris Vazquez. Derecho sancionador electoral y principio de legalidade. **Electio Revista Especializada del Tribunal Electoral del Distrito Federal**, n. 2, p 37-64, jun./dic. 2012.

ZANETI JUNIOR, Hermes. **O valor vinculante dos precedentes**: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.